

Sono state, peraltro, aggiunte alcune norme deleganti per consentire di estendere alle imposte indirette il regime di neutralità dettato, nella generalità dei casi, solo ai fini delle imposte sul reddito, nonché di coordinare il nuovo regime delle ristrutturazioni, ivi incluso quello delle cosiddette retrocessioni, con l'ordinario regime delle imposte sul reddito.

Specifiche del settore bancario restano le disposizioni che incentivano le aggregazioni bancarie.

PRESIDENTE. La prego di « incentivare » la conclusione, onorevole Cambursano !

RENATO CAMBURSANO, *Relatore per la maggioranza sugli articoli da 3 a 6*. Sto concludendo, Presidente.

La terza area interessata dal provvedimento ha per oggetto il regime del cosiddetto dimagrimento della banca conferitaria, per liberarla dal peso, in termini di indici misuratori della redditività.

Concludo, signor Presidente, rinnovando a quest'aula ed a tutti i colleghi, la necessità di procedere speditamente all'approvazione del provvedimento, anche perché le operazioni in corso sollecitano un pronto intervento.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Cambursano della sua relazione.

Potremmo ipotizzare una prospettiva di lavoro utile per evitare che dopo le importanti relazioni di maggioranza e di minoranza, inizino gli interventi dei colleghi, che in dodici si sono iscritti a parlare. Potremmo eventualmente rinviare il seguito della discussione dopo le relazioni di minoranza, in modo che domani vi sia il tempo e la presenza necessaria dei colleghi per l'utile prosieguo del dibattito.

Ha facoltà di parlare, l'onorevole Carlo Pace, relatore di minoranza.

CARLO PACE, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero anzitutto rassicurare chi avesse notato la peculiare estensione della mia relazione. Non tenterò infatti di forzare i

tempi con una improbabile lettura a ritmo notarile della relazione stessa, anche perché intendo utilizzare il residuo tempo nell'ulteriore corso della discussione.

Naturalmente il tempo concesso non mi consente neanche di dare un'informazione adeguata, ma proprio in vista di ciò, e ad evitare che la nuova disciplina delle fondazioni bancarie sia licenziata sulla base di luoghi comuni, con un esame superficiale delle questioni in gioco, mantenendo all'oscuro l'opinione pubblica, ho predisposto per i colleghi di buona volontà una relazione scritta, che è già disponibile.

Ora posso soltanto richiamare alla loro attenzione un paio di questioni di fondo. La compatibilità del sistema bancario è questione di interesse generale: dalle sue inefficienze è penalizzato l'intero sistema produttivo o per lo meno quella gran parte di esso costituito dalle piccole e medie imprese e che dipende dal canale creditizio per l'approvvigionamento delle risorse finanziarie.

L'importanza del problema può valutarsi a pieno se si considera che l'incidenza delle piccole e medie imprese è assai maggiore in Italia che non negli altri paesi europei. A parte il settore primario, la dimensione delle imprese nella media europea è di sei addetti; in particolare, in Germania è di otto, in Francia di sette, in Spagna e Regno Unito di cinque ed in Italia di quattro.

Se ci si pone dal punto di vista della competitività del sistema Italia, non vi è dubbio che occorre innanzitutto fare riferimento ad una misura di efficienza delle nostre banche non soltanto nei loro riguardi e per la loro prosperità, ma anche per evidenziare il condizionamento della competitività dell'intero sistema produttivo. È perciò che la grandezza di riferimento più opportuna è il margine di interesse, cioè la differenza tra tassi attivi e tassi passivi.

Il divario tra il margine di interesse delle nostre banche e quello dei nostri maggiori concorrenti europei è molto elevato. Nei confronti di Germania e Francia il nostro margine è di circa il 70 per cento

superiore ed è più elevato del 22 per cento rispetto alla media di quel gruppo di paesi formato da Germania, Francia, Regno Unito, Olanda, Spagna e Svizzera.

La penalizzazione che ne deriva per la competitività delle nostre piccole e medie imprese, e data la loro peculiare incidenza nel nostro sistema produttivo, per la competitività complessiva del sistema Italia, è del tutto evidente. Siamo penalizzati dall'elevato margine di interesse; i clienti delle banche sono penalizzati e non vi è nessun altro paese in cui la differenza tra ciò che si paga per i prestiti e ciò che si ottiene dai propri depositi sia tanto ampia. Eppure, nonostante i maggiori margini, l'utile netto di gestione in rapporto al patrimonio netto è inferiore del 70 per cento rispetto al ROE medio delle banche europee. Questa differenza va attribuita per la metà alla più elevata tassazione e per l'altra metà al minor tasso lordo di profitto. Quest'ultimo a sua volta può essere attribuito per circa due terzi al minor reddito lordo delle nostre banche. I principali fattori di questa inferiorità sono da individuarsi in primo luogo nell'elevato costo del lavoro per unità di prodotto che, prima dei recenti accordi, era più alto del 70 per cento rispetto a Germania e Francia e del 22 per cento rispetto agli altri paesi europei prima richiamati, elevatezza dovuta per un terzo alle maggiori retribuzioni, per poco più di un quinto alla maggiore tassazione sul reddito, per il 46 per cento ai maggiori oneri sociali. Ma non basta. Altre componenti importanti del divario sono costituite dall'assai più onerosa regolamentazione che in Italia si ha delle riserve obbligatorie, da noi non remunerate a tassi di mercato, regolamentazione che incide ancor più pesantemente della nostra fiscalità. Il divario dipende ancora dai ritardi e dai costi delle procedure esecutive, che pesano per circa due terzi rispetto al costo del lavoro, e dalle assai elevate spese per la sicurezza che le nostre banche debbono affrontare.

Le ragioni del macroscopico divario di redditività delle nostre banche e, quindi, della penalizzazione delle nostre imprese

produttive vanno perciò individuate soprattutto in fattori che dipendono dalla regolamentazione del nostro mercato e dalle disfunzioni delle nostre istituzioni, comprese le lentezze della giustizia, e soltanto marginalmente in questioni attinenti la proprietà delle banche. Mentre le economie di scala, cui mirano le concentrazioni, esercitano un ruolo invero assai incerto e comunque sicuramente di minor rilievo.

In proposito, debbo anche in questa sede — come ho fatto più diffusamente nella relazione scritta — avvertire del rischio che la penalizzazione delle nostre piccole e medie imprese venga aggravata da una riforma delle fondazioni bancarie che elimini quel connotato localistico delle banche di piccole e medie dimensioni che non è certamente frutto del caso, ma piuttosto delle caratteristiche dimensionali e dell'ambito locale di operatività di tanta parte del sistema produttivo. Non sarebbe male che chi si occupa di questa vicenda andasse ad abbeverarsi a delle fonti illustri. Intendo riferirmi — non voglio essere pedante — al contributo fornito da uno dei maggiori storici dell'economia, Alexander Göschenkron, il quale ha dimostrato, anche con riferimento a quello italiano, come l'atteggiarsi del sistema finanziario corrisponda alle peculiari caratteristiche dell'economia.

Sgombrato il campo da quello che rischia di costituire un equivoco di fondo c'è da porre in evidenza una seconda questione, quella dell'inaccettabilità della violenza che si vuole esercitare sulle fondazioni.

Chi fosse interessato agli aspetti attraverso cui tale violenza — mediante fili o meglio cappi rossi — verrebbe esercitata, ove si approvasse senza modifiche il testo licenziato dalla Commissione, potrà trovare riferimenti esplicativi nel testo della mia relazione scritta ed impliciti nel testo alternativo che ho presentato, nonché negli emendamenti proposti da alleanza nazionale. Qui mi preme rilevare che, indipendentemente da ogni questione di interpretazione, sul piano sostanziale il patrimonio delle fondazioni, almeno di

quelle con fondo di dotazione a composizione associativa, ma spesso anche in altri casi, è frutto esclusivo dello spirito di solidarietà e della generosità dei privati fondatori.

Quindi, non si tratta di fare una concessione per così dire pelosa, attribuendo alle fondazioni la qualifica di persone giuridiche private e concedendo alcune, pur importanti, agevolazioni fiscali in cambio dell'imposizione di pesanti vincoli e della sottoposizione a condizionamento politico; molto più semplicemente si tratta di togliere ogni incertezza interpretativa, ribadendo la loro natura privatistica. Si badi, un reale processo di privatizzazione, di cui l'Italia ha tanto ed urgente bisogno, come alleanza nazionale non si stancherà di ripetere, richiede che i soggetti siano innanzitutto affrancati dal ruolo di veicoli di acquisizione del consenso politico per essere lasciati a svolgere liberamente i loro compiti. Nel caso dei soggetti operanti in campo sociale li si tratti come soggetti adulti e non come mucche da mungere per il finanziamento di altri soggetti, magari più proni o sensibili al volere del potere. Mi rendo conto che trattiamo di un barattolo di marmellata che vale circa 80 mila miliardi e che la tentazione di mettervi le mani sopra sia forte. Ma spero che in quest'aula, a differenza di quanto è avvenuto in Commissione, la ragione prevalga. Lo spero ardente mente e, sebbene non me ne senta affatto degno, prendo egualmente a prestito le parole di Beatrice per ammonirvi, onorevoli colleghi: « Se mala cupidigia altro vi grida, uomini siate e non pecore matte » (Applausi).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ballaman, relatore di minoranza.

EDOUARD BALLAMAN, *Relatore di minoranza.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, condivido molte delle considerazioni svolte dal collega Pace. Purtroppo, più mi addentro nell'esame di questo provvedimento più mi rendo conto che le motivazioni addotte per sostenerlo sono

veramente scarne. Anzi, direi che vi è una vera e propria volontà di compiere un grande esproprio.

Si è detto che il disegno di legge in esame mira a rendere più efficiente e competitivo il settore in questione, ma ho seri dubbi al riguardo. Se l'efficienza e la competitività si riferiscono alla proprietà, sappiamo bene che quest'ultima può ingenerare ben poco sotto il profilo dell'efficienza e della competitività di un'azienda. Forse si è parlato di efficienza e di competitività con riferimento al fatto di trasformare queste aziende, che non sono pubbliche né private ma sono aziende pubbliche non statali, in banche private. Ma purtroppo sappiamo che il semplice fatto di essere banche private non comporta di certo efficienza e competitività. Forse chi ha vissuto proficuamente per quasi quattro secoli di storia bancaria (mi riferisco ad esempio al Monte dei Paschi di Siena) deve farsi insegnare da chi ha guidato le banche pubbliche. Ma non mi sembra il caso; non per niente i *rating* internazionali di queste banche sono certamente migliori rispetto a quelli di tutte le banche pubbliche e private che fino ad oggi abbiamo avuto. Quindi, non mi sembra proprio il caso di parlare di efficienza e di competitività. Credo che si porti avanti una politica per cui « chi sa, fa » (mi riferisco a queste banche e a queste fondazioni), mentre « chi non sa, insegna » (mi riferisco naturalmente a questa classe politica).

Ritengo che non si possa condividere il provvedimento in esame per alcuni motivi. Il primo è che in questo momento le fondazioni hanno facoltà di vendere o di non vendere, mentre più avanti ci troveremo di fronte ad un vero e proprio obbligo a vendere. Ebbene, questa è una legge liberticida ed io non credo affatto nella bontà di leggi liberticide.

Il secondo motivo è che, mentre oggi vi è un libero arbitrio nella gestione delle fondazioni, da domani avremo un'authority politica, che potrà deliberare, determinare, sciogliere consigli di amministrazione da parte delle fondazioni. Probabilmente il nome *authority* vuole dare una

certa idea di liberismo o di qualcos'altro, ma in questo caso si va in una direzione esattamente contraria. Si è voluta portare avanti con questo provvedimento un'ottica di vero esproprio. Vorrei sapere come la pensano i senesi, che tra il 1982 e il 1992 hanno avuto, con il Monte dei Paschi, utili per 470 miliardi e che hanno rinunciato ad utili di cui avevano diritto per un progetto più grande, sicuramente ambizioso, quello di progredire con la propria azienda. Un progetto che è cresciuto senza l'aiuto dello Stato creando posti di lavoro, mentre ora con queste leggi i posti di lavoro saranno sempre più a rischio.

Non credo che i mali del credito si possano curare facendo leggi; lo stesso vale per i mali dell'economia: se così fosse l'Italia, con tutte le leggi che ha, non dovrebbe avere neppure un disoccupato.

Lo Stato vuole privatizzare? Allora perché non vende le sue banche, le banche di proprietà del Ministero del tesoro, invece di quelle di proprietà delle popolazioni locali, alle quali — e solo ad esse — spetta decidere la sorte delle proprie aziende? Per fare un piccolo esempio richiamerò la storia del Monte dei Paschi. Bisogna ricordare che è stato fondato dalla comunità senese nel 1625. Ha avuto un legame così stretto con il suo popolo, sin dall'inizio, tanto che tutti i cittadini, dal più povero al più ricco (con la sola esclusione del clero) si fecero garanti — e lo sono tuttora — con ogni propria sostanza delle fortune del Monte. Da allora la banca è sempre appartenuta senza alcuna interruzione alla città di Siena, anche dopo l'adesione allo Stato unitario del 1859 e dopo le riforme del credito del 1936 e del 1993. Sia il Granducato di Toscana sia lo Stato sabaudo sia lo Stato repubblicano hanno sempre confermato la formale e sostanziale proprietà della banca da parte della città. Qualcuno ha detto che il Monte dei Paschi è una proprietà troppo grande per una città troppo piccola. Ebbene, se così stanno le cose cosa dovremmo dire della FIAT che è immensamente più grande del Monte dei Paschi e che è di proprietà della famiglia Agnelli? Anche in questo caso

dovremmo aspettarci un esproprio. D'altra parte sarebbe di gran lunga più ragionevole aspettarci questo esproprio dal momento che comunque lo Stato ha elargito alla FIAT abbondantemente, anche con questo Governo, mentre il Monte dei Paschi ha solo pagato molte tasse al Governo italiano.

Noi non crediamo nella bontà del provvedimento e proprio per questo abbiamo presentato un testo alternativo, anche se forse l'unico testo alternativo possibile sarebbe la bocciatura del provvedimento stesso.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ROBERTO PINZA, *Sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Poiché c'è ancora tempo a disposizione, diamo inizio agli interventi nella discussione generale.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Cerulli Irelli. Ne ha facoltà.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Mi limiterò solo ad alcune notazioni. La problematica delle fondazioni bancarie, la cui riforma è oggi finalmente all'esame dell'Assemblea, necessità di alcuni chiarimenti di ordine storico-cronachistico e teorico. In origine c'erano le banche pubbliche, enti a struttura a volte associativa, a volte fondazionale, con una non certissima natura giuridica che comunque la legge del 1936 in qualche modo inquadra in una categoria unitaria. Con la legge Amato si è in sostanza immaginata un'operazione civilistica abbastanza semplice del tipo cessione d'azienda. Il soggetto banca pubblica resta quello che era ma conferisce una sua parte, vale a dire l'azienda bancaria, ad una società per azioni.

La legge Amato non prendeva posizione sul punto se questo soggetto residuo del conferimento, che poi si è chiamato ente conferente, fosse o no soggetto del-

l'ordinamento creditizio. Questo punto restava insoluto in quella legge, anche se all'epoca una parte degli esponenti politici e della dottrina ritennero pacifico che tale ente fosse soggetto dell'ordinamento creditizio, in quanto detentore di un'azienda di credito. Con il decreto legislativo n. 356, la vera legge Amato così come noi la intendiamo, si operò su questo punto una scelta molto netta, molto incisiva. Si decise cioè che questo soggetto, l'ente pubblico conferente, fosse escluso dall'ordinamento creditizio, ossia fosse un detentore di partecipazioni bancarie, ma non capo di un gruppo in senso tecnico e, quindi, non soggetto dell'ordinamento creditizio, non *holding* di credito, come viceversa avrebbe potuto essere. Nel contempo, però, la stessa legge Amato operò un'altra scelta che potrebbe apparire — ed allora apparve — stridente rispetto alla prima, quella cioè di costringere questo soggetto, pur escluso dall'ordinamento del credito, a detenere le partecipazioni di controllo nelle società bancarie conferite. Pertanto si assoggettò la dismissione delle partecipazioni ad un procedimento particolarmente complesso, con tanto di delibera CIPE e così via. A seguito, quindi, di questa scelta della cosiddetta legge Amato ci siamo trovati di fronte alla stranezza rappresentata da una serie di enti esclusi, ripeto, dall'ordinamento del credito, ma costretti ad operare al suo interno, attraverso il controllo delle aziende bancarie.

Successivamente si cambiò politica, con il decreto del 1994 e poi con la successiva direttiva Dini. Fu un cambiamento a 360 gradi, perché con quegli atti si decise il contrario di quanto si era stabilito con la legge Amato: gli enti conferenti, cioè, erano invitati, attraverso tutta una serie di facilitazioni, a cedere le partecipazioni bancarie ed a tornare alla loro natura di fondazioni, di soggetti operanti nel sociale, con i proventi derivanti dalle partecipazioni bancarie fino a dismissione e poi con i proventi, che si auspicavano — e tuttora si auspicano — migliori e superiori, derivanti dai nuovi investimenti effettuati. Ora, mi pare che la scelta effettuata nel 1994, di escludere le fondazioni non solo

dall'ordinamento del credito, ma anche dalla detenzione di controllo di partecipazioni bancarie, sia stata accettata un po' da tutti. Su questo punto, insomma, non mi sembra che siano emerse opposizioni politiche chiare; si è ritenuto, cioè, che quella fosse la strada giusta: riportare le fondazioni nel loro campo ed escluderle dalla detenzione delle partecipazioni bancarie, se non in misura non ascrivibile ad una posizione di controllo.

Vengo alla seconda premessa, che riguarda la natura pubblica o privata. Badate che il problema si poneva anche prima della legge Amato, si è sempre posto. Le casse di risparmio erano enti pubblici o privati? Fino alla legge del 1936 la questione era del tutto incerta e la giurisprudenza dei primi anni trenta cominciò a sostenere la natura pubblica sulla base di una serie di elementi, o di sintomi, peraltro molto incerti. Successivamente fu considerato un sintomo decisivo della natura pubblica la norma, introdotta nel periodo fascista, che attribuiva al Governo il potere di nomina dei presidenti o comunque degli organi di vertice di queste casse. Ma la natura rimase comunque incerta. La legge Amato, nel suo titolo più che nei suoi contenuti, denominò questi enti come enti pubblici, ma non aggiunse elementi tali da far propendere l'interprete decisamente per questa soluzione. Però, fatto sta che li denominò — ed era la prima volta — enti pubblici.

Successivamente, il problema si è posto e una parte consistente dei commentatori e della dottrina — io modestissimamente mi ascrivo tra questi — ha sostenuto che di enti pubblici non si trattasse e che la denominazione della legge Amato era o impropria o addirittura incostituzionale, anche in relazione alla giurisprudenza fondamentale della Corte, segnatamente in materia di IPAB (n. 396 del 1990, sulla legge Crispi), che aveva dichiarato incostituzionale la legge Crispi del 1890 perché aveva pubblicizzato le IPAB. In quell'occasione la Corte — la questione poi è rimasta ferma — ha insegnato che il legislatore non si può inventare la pub-

blicità, la quale necessita di alcuni elementi reali, di alcuni elementi strutturali dell'ente, al di là dei quali il legislatore non può andare. Ora, organizzazioni come le IPAB — e come le Casse di risparmio, perché la struttura e la natura è la medesima, cioè organizzazioni nate dall'iniziativa privata e sociale, accresciute e vissute dai propri mezzi, operanti attraverso strumentazioni economiche, senza aver mai goduto di alcuni interventi finanziari dello Stato — non avevano quelle caratteristiche tali da farle ascriverle al mondo della pubblicità. Però, la legge Amato li chiama enti pubblici conferenti.

Queste sono le premesse. In relazione a queste premesse, la Commissione fa alcune scelte, che sono molto chiare. La prima scelta è quella di confermare l'orientamento che la politica nazionale nella materia ha assunto dal 1994 in poi, non quello precedente, ma quello successivo al 1994: cioè introdurre una serie di norme tali da indurre le fondazioni a uscire dalla partecipazione di controllo delle aziende di credito. Questa è la scelta. Badate bene, colleghi, che questo non è un obbligo, non c'è nessun obbligo; c'è soltanto un sistema di incentivi, soprattutto di tipo fiscale, sulla stessa linea avviata nel 1994. Una serie di incentivi che spingono — secondo la valutazione che adesso noi facciamo come legislatori — le fondazioni ad uscire dal sistema bancario; sono sicuro che moltissime non usciranno, perché faranno altre scelte, non utilizzeranno questi incentivi. Però, la scelta del legislatore è questa ed è chiara.

L'altra scelta sul pubblico e sul privato è altrettanto chiara e qui mi rivolgo all'amico e collega onorevole Carlo Pace. Insomma, la legge Amato aveva configurato questi enti come pubblici...

CARLO PACE. Pubblico-privati !

VINCENZO CERULLI IRELLI. Noi, tu, io ed altri, abbiamo ritenuto che quella qualificazione fosse sbagliata. Bene, adesso il legislatore prende atto di questo errore e fa una scelta diversa, cioè li qualifica

privati. Questa è la scelta che c'è nel testo. In alcuni punti sarà sbagliato, si può correggere, tutto quello che volete, però la scelta è questa: cioè, tornare indietro rispetto alla legge Amato, prendere atto della situazione reale, vale a dire che non ci sono qui gli elementi per la pubblicità, e qualificare espressamente questi enti come privati. Questa è la scelta.

Ora, su questo punto devo aggiungere ancora qualche considerazione di carattere teorico-sistematico. Colleghi, c'è privato e privato, non tutto il privato è della stessa specie. C'è il privato commerciale, ossia quello del libro V e c'è il privato civile, cioè quello del libro I.

Queste due specie sono profondamente diverse tra loro e il vero privato sta nel libro V e non nel libro I, tant'è che nel codice anteriore a quello vigente, quelle che noi oggi chiamiamo associazioni e fondazioni erano dentro il concetto dei corpi morali; concetto nel quale erano anche quelli che noi chiamiamo enti pubblici. Insomma il concetto di corpo morale comprendeva allora sia quello che noi chiamiamo ente pubblico sia quella che noi chiamiamo associazioni e fondazioni, ossia gli enti di cui al libro I del codice.

Ma perché questo privato del libro I è diverso dal privato del libro V? Perché il privato del libro I è un privato che agisce a scopi sociali, ossia non agisce nell'interesse proprio ma nell'interesse sociale sia pure utilizzando strumenti privatistici anziché pubblicistici.

Da qui una serie cospicua di conseguenze: ad esempio, le associazioni e le fondazioni del I libro sono sottoposte ad un sistema molto penetrante di controlli. Bisognerebbe fare un minimo di comparazione, in ogni caso si tratta di un sistema di controlli probabilmente più intenso di quello che qui si configura per le fondazioni bancarie. È in ogni caso un sistema di controlli molto forte che comporta, ad esempio, annullamento di deliberazioni, controlli sui bilanci e via dicendo. Ma perché questo? Perché il legislatore fa carico all'autorità di Governo di badare a che questi enti, che stanno lì per realizzare scopi sociali, si comportino in

realizzare scopi sociali, si comportino in una certa maniera e agiscano almeno in modo conforme alla legge.

Su questo punto c'è un qualcosa di più da dire, sul quale possiamo ragionare, che è dato dal fatto, a mio giudizio, che ci troviamo di fronte a patrimoni molto cospicui ed anche molto delicati in termini di gestione. Qui si estende il controllo anche a quella che chiamerei legalità economica, ossia ad una gestione sana dell'ente sì da conservarne l'entità patrimoniale. È questo lo scopo della norma!

Probabilmente il collega Pace ritiene che ciò sia troppo, possiamo usare anche una formula diversa, ma a me sembra che, in qualche modo, questo concetto ci debba essere perché questi patrimoni sono troppo cospicui e troppo delicati nella loro gestione per poter essere senz'altro lasciati a qualsivoglia scelta di amministratori che non sempre possono dare le massime garanzie.

Naturalmente c'è poi la tutela giurisdizionale! Se l'autorità di controllo eccederà nell'esercizio di qualcuno di questi poteri c'è sempre la tutela giurisdizionale, e c'è il TAR che è pronto a dare sospensive! Non è dunque questo il problema. Il problema è invece che qui si è ritenuto scientemente e volutamente che l'autorità di controllo potesse anche in qualche modo intervenire con dei criteri per una gestione patrimoniale sana e prudente.

Dal collega che mi ha preceduto è stato detto: prima non c'era nulla e adesso mettiamo un'*authority*. Colleghi, questo non è esatto. Non solo non lo è per le fondazioni che sono oggi sottoposte ai controlli del tesoro ma non lo è per alcuna fondazione né per alcuna associazione, insomma per alcun corpo morale e questo per le ragioni di cui ho parlato prima: lì c'è il Ministero della giustizia e qui c'è il Ministero del tesoro! Siamo di fronte ad un normale rapporto di vigilanza su dei corpi morali.

Ritengo molto corretta (anzi, su ciò bisognerà invitare il Governo a compiere qualche passo ulteriore) la scelta di distinguere la situazione delle fondazioni fin

tanto che esse conservano il controllo delle aziende di credito, che resta al Tesoro, dalla successiva collocazione di queste figure, una volta che esse perderanno il controllo delle aziende di credito. In quel momento non ci sarà più alcuna ragione per lasciarle sotto la vigilanza del Tesoro, potranno senz'altro essere richiamate alla disciplina comune dei corpi morali e quindi potranno essere sottoposte al controllo di quella autorità che decideremo di introdurre, la quale vigilerà sulle associazioni e sulle fondazioni di cui al primo libro del codice.

Signor Presidente, mi sono limitato a qualche notazione di carattere sistematico. Per queste ragioni ed anche per altre di carattere più pratico, come quelle concernenti il sistema della disciplina fiscale, che è di grandissimo rilievo ed è molto attesa dal mondo delle fondazioni, il gruppo dei popolari e democratici propone qualche emendamento volto a migliorare il testo ma è decisamente favorevole a votare a favore del testo della Commissione (*Applausi dei deputati dei gruppi della sinistra democratica-l'Ulivo e di rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Armosino, che dispone di venti minuti. Ne ha facoltà.

MARIA TERESA ARMOSINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge Ciampi costituisce un indubbio tentativo di razionalizzazione normativa del sistema delle cosiddette fondazioni bancarie. Sotto questo profilo non si può non esprimere apprezzamento per le finalità che il disegno di legge intende perseguire, ovvero, da un lato, quella di essere lo strumento legislativo attraverso il quale dettare regole per l'attuazione di processi di ristrutturazione e di disinvestimento delle banche scorporate dagli enti connessi, dall'altro, quella di costituire la base per individuare l'organizzazione, la qualità e gli scopi delle fondazioni bancarie.

Sicuramente il riordino della disciplina civilistica e fiscale contribuirà a porre

ordine e a dare certezza normativa alle fondazioni, nonché a fornire gli strumenti adeguati, unitamente alle agevolazioni fiscali, al processo di ristrutturazione bancaria.

È dato di comune esperienza la necessità di provvedere al riordino del sistema bancario ed alla creazione di aziende di credito o aggregazioni di aziende di credito in grado di competere sul mercato europeo alla vigilia dell'ingresso in Italia nel sistema dell'euro.

Tale normativa, utile per le fondazioni proprietarie delle aziende di credito di dimensioni medio-grandi, deve però esserlo anche per le fondazioni proprietarie delle aziende di credito di minori dimensioni che, nell'addivenire a processi di privatizzazione, non devono subire necessariamente l'eliminazione dal mercato per fusione e concentrazione.

È altro dato di comune esperienza che le Casse di risparmio di minori dimensioni, ben radicate sul territorio su cui operano da molto tempo, hanno un vantaggio competitivo sul resto del sistema bancario, possono cogliere le esigenze del mercato con immediatezza e contemporaneamente venire incontro alle aspettative della clientela di minori dimensioni con maggiore celerità ed elasticità rispetto alle aziende di maggiori dimensioni. Questo è possibile in quanto le Casse di risparmio più piccole, pur nell'ottica competitiva del mercato, hanno ritenuto di continuare ad essere banca senza abbandonare i principi originari per cui erano sorte, vale a dire lo sviluppo e la promozione della comunità locale in cui operano. Per queste ultime la cessione delle azioni delle banche da parte delle fondazioni, vista la realtà dei mercati finanziari attuali, potrebbe avvenire solo in minima parte attraverso un collocamento diffuso a livello locale. Conseguentemente porterebbe ad una cessione ad istituti di grandi dimensioni od alla confluenza in *holding* promosse da questi istituti.

La modifica così radicale della proprietà della banca lontana territorialmente e dimensionalmente avrebbe come conseguenza lo stravolgimento delle logi-

che operative di queste Casse, con una più che probabile scomparsa delle medesime ed il conseguente impoverimento della comunità locale.

Le fondazioni minori debbono quindi poter utilizzare i vantaggi fiscali previsti anche se attuano operazioni sul capitale che non comportino la perdita del controllo delle aziende bancarie conferitarie.

Le fondazioni di maggiori dimensioni sono sicuramente ritenute più interessanti delle fondazioni di minori dimensioni. Queste ultime avrebbero una circolazione più limitata e per le medesime è quanto meno indispensabile che venga attivato il mercato telematico delle imprese. Solo così le relative azioni avranno apprezzamento ed interesse dai privati investitori e solo questi ultimi possono garantire una reale privatizzazione delle aziende bancarie, non certo il passaggio di quote azionarie e di controllo dalle fondazioni ad altre aziende bancarie.

L'attuale disegno di legge si propone l'obiettivo della progressiva dismissione delle partecipazioni nelle imprese bancarie da parte degli enti conferenti o azionisti e, in correlazione con tale obiettivo, mostra di voler sciogliere il nodo lasciato irrisolto dal legislatore del 1990, prevedendo per le fondazioni bancarie il riconoscimento della qualità di persone giuridiche private che persegono scopi di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli.

Con questo il disegno di legge parrebbe volersi ricollegare ad una tendenza particolarmente diffusa nella nostra più recente legislazione e che trova il suo fondamento nei principi costituzionali: la tendenza a promuovere il riconoscimento di soggetti, espressione organizzata di iniziative e impegno collettivo privato, che operano senza scopo di lucro per il perseguimento di fini di utilità e solidarietà sociale, congiungendo in questo modo in un'unica entità soggettività privata e finalità di oggettivo interesse pubblico. Ed è lo stesso disegno di legge che sembrerebbe volerne dare conferma, ri-

collegando alcuni tratti della disciplina in esso contenuta a quella recentemente emanata dalla penultima legge di accompagnamento alla finanziaria in tema di organizzazione *non profit*.

Ciò premesso, ci saremmo quindi aspettati che la qualificazione privatistica delle fondazioni nell'ambito degli enti *non profit* fosse il segno e il riflesso di una ritrovata autonomia sostanziale delle fondazioni. Sembra quasi invece che nel disegno di legge, in modo speculare a quanto emergeva dalla legislazione del 1990, si accompagni oggi ad una disciplina privatistica formale una disciplina pubblicistica sostanziale. Guardando infatti a quanto enunciato nei diversi principi e criteri direttivi di quell'articolo 2 del progetto si può notare come venga affermato, come ultimo principio e criterio direttivo alla lettera *l*) che gli enti diventano persone giuridiche private, con piena autonomia statutaria e gestionale, con ciò prevedendo una sorta di riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica privata. Al contempo, la stessa lettera *l*) subordina l'assunzione della personalità giuridica privata con piena autonomia statutaria e gestionale all'avvenuto adeguamento degli statuti alle disposizioni dettate dai successivi decreti legislativi, che dovranno peraltro seguire il solco tracciato dai principi e criteri indicati nelle altre parti del medesimo articolo 2. I principi e i criteri enunciati dall'articolo 2 non hanno di per sé riferimento alla disciplina generale delle fondazioni contenuta nel codice civile, per quanto essa possa oggi ancora valere come quadro normativo comune per gli enti *non profit*, ma contengono una serie di disposizioni speciali di principio circa le finalità, l'organizzazione e la gestione delle fondazioni, che incidono restrittivamente proprio su quelli che sono gli ordinari oggetti della potestà statutaria gestionale. Si tratta in particolare di disposizioni che paiono voler assicurare il mantenimento di una condizione di dipendenza dall'esterno e dietro la direzione degli enti secondo modalità sufficientemente uniformi, più che riconoscere e valorizzare l'autonoma capacità

dei singoli enti di determinarsi in relazione anche alle diverse realtà sociali e territoriali di cui sono espressione e di gestirsi in maniera corrispondentemente autonoma.

Quanto all'autonomia statutaria, basta guardare come già la lettera *a*) dell'articolo 2 intenda in qualche modo tipizzare le finalità istituzionali, allorché prevede che le fondazioni persegono, appunto, scopi di utilità sociale, in particolare nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli. È vero, si tratta di un'indicazione pur sempre sufficientemente ampia e generica, ma tale da essere più restrittiva, contenuta nel decreto legislativo n. 356 e da sembrare voler escludere altre diverse finalità che risultano dagli attuali statuti delle fondazioni. Peraltro, il testo in esame esclude finalità pur sempre di utilità sociale in senso ampio, ma più propriamente attinenti allo sviluppo economico e del territorio che si rinvengono ancora negli attuali statuti delle fondazioni.

Quanto poi alle disposizioni dettate in tema di organizzazioni delle fondazioni dall'articolo 2, si può notare come anche da questo punto di vista il disegno di legge non sembra voler riconoscere un'effettiva capacità di autonoma determinazione da parte delle fondazioni. La lettera *g*) del citato articolo non si limita infatti a dettare principi e criteri organizzativi generali per gli statuti degli enti, come è nel codice civile, ma prevede che debbano esservi distinti organi di indirizzo, di amministrazione e di controllo, con specifici requisiti di professionalità per coloro che ricoprono i rispettivi incarichi. Sembra quindi, di fatto, voler imporre, attraverso i successivi decreti delegati, un modello organizzativo già sufficientemente tipizzato e circostanziato.

Per converso, e credo che questo meriti un'ampia riflessione, non è prevista l'incompatibilità, per consiglieri comunali, provinciali, regionali ed assessori, di partecipazione ai predetti organi, dal che sorge il fondato timore di sottoposizione delle fondazioni al controllo politico.

Da ultimo occorre sottolineare che si prevede per le fondazioni bancarie un apposito sistema di vigilanza che, oltre ad essere diverso da quello originariamente previsto nel codice civile per le fondazioni (articolo 25), si differenzia anche in maniera notevole da quello che la legge n. 662 del 1996 ha previsto in generale per l'organizzazione *non profit*, sebbene a questo formalmente si colleghi.

Secondo la citata legge n. 662 per le organizzazioni *non profit* è prevista l'istituzione di un organismo di controllo, a sua volta posto sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio e del ministro delle finanze, che principalmente deve garantire, anche con emissione di parere-deliberazione l'uniforme applicazione della normativa sui requisiti soggettivi e sull'ambito di operatività rilevante per poter disporre della qualità di organizzazione *non profit*.

Anche se non compiutamente definito nei suoi tratti, si tratta di un organismo pensato con funzioni di vero e proprio controllo-verifica sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi che identificano le organizzazioni *non profit* ai fini dell'applicazione della speciale disciplina fiscale per le organizzazioni medesime previste.

Nel caso in esame, l'articolo 2, alla lettera *h*), non si limita ad estendere la vigilanza di tale organismo anche alle fondazioni bancarie, ma ne ridisciplina interamente la configurazione, sia estendendo l'oggetto del controllo, sia modificandone le finalità, sia ampliando i poteri e gli strumenti del controllo.

Quanto all'oggetto del controllo, è esteso alla verifica non solo del rispetto delle norme dettate dalla legge, ma della sana e prudente gestione, della redditività del patrimonio e dell'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti. Il che muta, conseguentemente, anche le finalità e il carattere del controllo rispetto a quello della legge n. 662 e lo trasforma in un potere di valutazione di merito generalizzato sull'intera gestione.

Agli stessi fini, tuttavia, vengono poi attribuiti all'organismo poteri che trascen-

dono dall'ambito del controllo di legittimità e anche dal controllo di merito e che si qualificano piuttosto come potere di indirizzo e di intervento diretto anche su singoli atti della gestione. Sono così sottoposte all'approvazione dell'organismo le modifiche statutarie; sono sottoposte ad autorizzazione le operazioni di trasformazione e concentrazione e spetta allo stesso organismo determinare il limite minimo di reddito, in relazione al patrimonio, da destinare ai fini istituzionali. A ciò si aggiungono i poteri di controllo sostitutivo sugli atti e quelli sugli organi, che spaziano dalla revoca degli organi gestori fino allo scioglimento dell'ente stesso, scioglimento previsto stranamente non per sopravvenuta impossibilità del raggiungimento del fine, come prevede l'articolo 27 del codice civile, ma per gravi e ripetute irregolarità nella gestione; questo dovrebbe giustificare eventualmente solo la sostituzione degli organi, ma non l'estinzione dell'ente.

È facile notare allora come ci si trovi di fronte all'utilizzazione di un organo, nato e pensato dalla legge n. 662 per un certo compito, che viene dotato di poteri non più di vigilanza, ma di indirizzo e di tutela per quel che riguarda sia le scelte fondamentali, sia la gestione economico-finanziaria delle fondazioni. Questo finisce per escludere margini reali di autonomia delle fondazioni e mostrare come esse finiscano per tornare ad essere enti sostanzialmente ancora pubblici, in un rapporto oltre che di dipendenza, quasi di strumentalità con il centro.

Queste sono le ragioni poste a base del complesso degli emendamenti che il gruppo parlamentare di forza Italia ha riproposto in aula e che auspica abbiano oggi un'attenzione diversa rispetto a quella pressoché inesistente ad essi riservata durante i lavori in Commissione (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e della lega nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Proposta di trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione in sede legislativa della seguente proposta di legge per la quale la I Commissione permanente (Affari costituzionali), cui era stata assegnata in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6, dell'articolo 92, del regolamento:

S. 45 — Senatore SMURAGLIA: « Modifica dei confini di Siziano e di Lacchiarella e delle circoscrizioni provinciali di Pavia e di Milano » (*approvato dalla I Commissione permanente del Senato*) (4079).

**Ordine del giorno
della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 10 marzo 1998, alle 10:

1. — Interpellanze e interrogazioni.
2. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa della proposta di legge n. 4079.
3. — Deliberazione sulla richiesta di stralcio relativa alla proposta di legge n. 2493.
4. — *Seguito della discussione congiunta delle relazioni del Comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato:*

Sulla raccolta e conservazione delle informazioni riservate (Doc. XXXIV n. 1).

Sul sistema di reclutamento del personale del SISDE: le conclusioni della Commissione ministeriale di inchiesta e le valutazioni del Comitato (Doc. XXXIV n. 2).

5. — Seguito della discussione del disegno di legge:

S. 2997 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 gen-

naio 1998, n. 1, recante disposizioni urgenti in materia di cooperazione tra Italia e Albania nel settore della difesa, nonché proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia Erzegovina (*Approvato dal Senato*) (4570).

— *Relatore:* Bova.

6. — Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 2 febbraio 1998, n. 7, recante disposizioni urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa (4525).

— *Relatore:* Zagatti.

7. — Seguito della discussione degli abbiniati progetti di legge:

Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria (3194).

BALOCCHI ed altri: Norme in tema di cessioni di quote delle banche da parte delle fondazioni delle casse di risparmio (386).

COSTA: Norme in materia di privatizzazione delle banche controllate dalle fondazioni-associazioni (3137).

— *Relatori:* Agostini, per gli articoli 1, 2 e 7 e Cambursano, per gli articoli da 3 a 6, per la maggioranza; Carlo Pace e Ballaman di minoranza.

La seduta termina alle 21,30.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRADIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22,55.